

## 戦後日本の貧困政策の対象変遷

——1950年代から1990年代までの厚生白書を中心に——

朱 珉

- I 問題意識
- II 日本における貧困の現状
- III 社会保障の量的拡張期における貧困対策
  - 1 1950年代：「二重構造」と低所得階層への対応
  - 2 1960年代：相対的貧困観と稼働世帯の低下
  - 3 1970年代：被保護世帯の「質的变化」
- IV 社会保障の抑制期における貧困対策
  - 1 1980年代：高齢化への懸念と適正運営
  - 2 1990年代：少子高齢化のなかでの周縁化
- V 考察

### I 問題意識

日本は世界第3位の経済規模をもち、間違いなく経済大国である。一方、豊かな日本においては、すでに根絶されていたはずの貧困問題は2000年以降、再び可視化されるようになった。2006年7月、OECDは対日経済審査報告書を公布し、日本の相対的貧困率や所得不平等度が先進諸国のなかで高いグループに入っていると指摘した<sup>1)</sup>。2007年に、NHKはワーキングプアに関するドキュメンタリーを放送し、大きな反響を呼んだ。そして、2008年に、子どもの貧困に関する書籍が次々と発売され、無保険の子どもの問題も発覚した。年末にはリーマンショック後の「雇止め」や「派遣切り」による住居喪失の若者に対応するための「年越し派遣村」が連日テレビで取り上げられた。

貧困対策といえば、まず最後のセーフティーネットである生活保護制度が思い浮かぶであろう。実は、戦後日本社会保障の施策は生活保護制度から始まったといっても過言ではない。1945年12月に、敗戦直後の混乱と窮乏に対応するために、いち早く生活困窮者緊急生活援護要綱が策定・実施

---

1) 具体的には、2000年において、日本の全人口の相対的貧困率は15.3%で、OECD26カ国のなかで5番目に高く、可処分所得の不平等度は31.4で、OECD23カ国のなかで8番目に高かった。また、労働年齢人口（18歳以上65歳未満）の可処分所得ベースの相対的貧困率は13.5%で、OECD平均の8.4%を大きく上回り、アメリカの13.7%について2番目に高かった。

された。翌年に旧生活保護法、1950年に新生活保護法が公布、実施され、これにより国民にとって最後の砦である公的扶助制度が成立した。そのうえ、日本の生活保護は「最低生活を丸ごと保障する」<sup>2)</sup> 8つの扶助を備えており、その体系性と包括性が世界でみても稀である。では、なぜ2000年代に入り、歴史が長く、内容が充実している生活保護制度が貧困問題にうまく機能できなくなったのだろうか。

本論文は歴史分析の手法を用いて、この問題の解釈を試みようと思う。まず、日本における貧困の現状を確認し、つぎに1956年からほぼ毎年出版されている厚生白書<sup>3)</sup>を材料に、戦後日本の貧困政策の対象変遷を歴史的に整理する。もちろん、厚生白書は行政機関の年次報告書であるため、その内容には偏りが生じやすく、分析対象として制約がある。ここでは、生活保護制度を中心に、各時期における厚生労働省の問題意識を読み取ることに重点を置く。

全体の流れを重視するため、本論文では時期区分については、岩永(2011)と同じスタンスをとり、あくまでも目安とする。岩田(2016)によれば、1970年代に本格化する高齢化問題の1つの焦点は年金制度であり、いわゆる高齢者の経済問題であった。その意味では、「救貧時代」は1960年代に終わったとは「とうてい考えられない」<sup>4)</sup>。広義の「救貧時代」は1970年代までとすれば、1980年代を境に、大きく2つの時期に分けることができる。その前は社会保障の量的拡張期とすれば、それ以降は抑制期といえよう。実際、1980年代以降、厚生白書の貧困に対する扱いは一変した。

最後に、これまでの厚生行政は何を問題とし、どのような人々を生活保護制度の主たる対象として想定していたのかを明らかにする。結論を先取りすると、2000年代の貧困問題の顕在化は1980年代および1990年代の行政運営に一因があるという解釈が本論文の主張である。

## II 日本における貧困の現状

一般的に、貧困には絶対的貧困と相対的貧困がある。食べていくことですらまならないような「生きざりぎり」な状態を絶対的貧困という。一方、人間一般の生存ではなく、具体的なある社会の共通の生活様式を保つのに必要な生活資源が足りない状態を相対的貧困という。現代においては、絶対的貧困より相対的貧困が問題視されやすい。貧困の定量的把握で最も利用されている指標の1つは相対的貧困率である。その測定には、世帯の等価可処分所得の中央値の50%を相対的貧

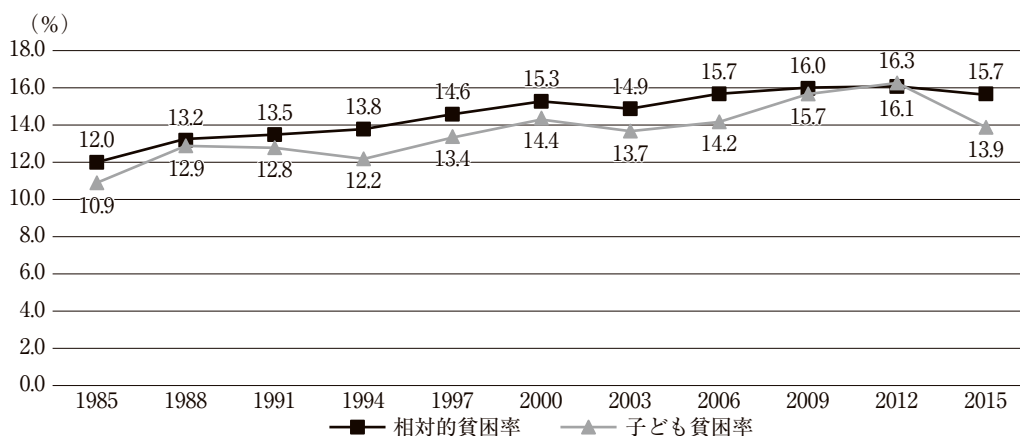
---

2) 岩永(2018), 15頁。

3) 1967年および1994年には、厚生白書が出版されなかった。2001年に、厚生省と労働省が合併したことを契機に、それまでの厚生白書が厚生労働白書に名称を変更した。

4) 実際、1976年まで、拠出制老齢年金より、福祉老齢年金(第2の公的扶助)の受給権者のほうが多い(岩田, 2016, 151頁)。

図1 日本の相対的貧困率の推移



出所：厚生労働省（2016）「平成28年 国民生活基礎調査の概況」より。

困基準とし、等価可処分所得がその基準を下回る世帯を貧困と見なすという方法が採られている。その測定方法は完璧ではないが、OECDでも採用され、他国との時系列での比較ができ、自国の国際的な位置づけがわかることに意義がある。また、日本において、相対的貧困率は生活保護基準による要保護世帯率と類似の傾向を示しており<sup>5)</sup>、その政策的な意義も確認されている。

日本政府が初めて相対的貧困率を発表したのは2009年のことである。民主党への政権交代後、児童手当の実施に合わせて、当時の長妻昭厚生労働大臣はOECDの測定方法に基づき日本の相対的貧困率を計算するように指示し、その後定期的に公表されるようになった。図1をみると、「国民生活基礎調査」をもとに推計された相対的貧困率は、1985年の12.0%から徐々に上昇し、2012年に最高値の16.3%に達した。子どもの貧困率も基本的に同じ動きを示しており、1985年の10.9%から2012年の16.1%に増加した。2015年には、相対的貧困率は15.7%とわずかに低下しているが、G7のなかで日本はアメリカに次いでワースト2位である。子どもの貧困率は13.9%と大きく改善しているが、それでも7人に1人の子どもが貧困に陥っている状況である。また、ひとり親世帯の貧困率は50.8%と、2012年の54.6%より低下したものの、なお半数を超えている。

以上のように、最も頻用されている相対的貧困率をみるかぎり、日本の貧困状況はさらなる改善の余地があるといわざるをえない。さらに、不景気時の相対的貧困率に留意が必要である。なぜなら、社会全体の所得が低下すると、貧困基準となる中央値も下がり、その結果ギリギリなところで生活を営む低所得層が増えているにもかかわらず、相対的貧困率が上昇しない、あるいは下降する場合さえある。実際、日本の等価可処分所得の中央値は1997年の297万円（最高値）から2015年の244万円へと大幅に減少し、その半分に値する貧困線も149万円から122万円へと大きく下がった。

5) 詳しいことは山田（2014）を参照されたい。

したがって、日本では OECD 基準で測定した相対的貧困率は「絶対的」貧困を示す可能性が高く<sup>6)</sup>、1990年半ばの平均的な暮らしを基準とすれば、現在の相対的貧困率に表れる以上に貧困が広がっていることが推察できる<sup>7)</sup>。

平成28年の「国民生活基礎調査」から得られた生活意識の調査結果もそれを裏付ける。生活が「苦しい」（「大変苦しい」と「やや苦しい」）と答えた人が56.5%と半数以上であり、母子世帯においては、その比率が82.7%にもものぼる。「相対的」な貧困を測定する基準が低下する今日の日本においては、今後「絶対的」な貧困基準の重要性も高まっている。

では、これまで、日本の行政は、貧困問題をどのように扱っていたのか、またどのような対策をしてきたのであろうか。

### Ⅲ 社会保障の量的拡張期における貧困対策

#### 1 1950年代：「二重構造」と低所得階層への対応

1956年に、第1回厚生白書が出版された。1950年代半ばは、日本はすでに高度経済成長期の入り口に立っており、同じ年に出版された経済白書は経済が戦前の水準まで回復したと認識し、それを「もはや戦後ではない」と表現した。これに対して、厚生白書は「果たして『戦後』は終わったか」というあまりにも有名なフレーズを含んだ問題提起を行った<sup>8)</sup>。1950年代の白書はこの問題提起に終始し、国民にとって最も大きくかつ緊急問題である貧困をいかに「追放」していくのかがメインテーマであった。また、貧困対策は政治的にも大きなイシューになっていた。1957年版の白書では、「貧乏の追放はそれだけですでに政治の大部分を占めるものであり、また、これこそ政治の大半の目的と言うも過言ではないようである<sup>9)</sup>」と述べている。

厚生省は経済の二重構造に注目した。すなわち、近代的な大企業と前近代的な小企業、家族経営による零細企業および農業が併存し、両者の間に生産性や経営の安定度、賃金の多寡などにおいて大きな格差が生じていることである。当時の日本は収益性の高い産業が少なかったため、過剰人口は収益性の低い産業部門にそのはけ口を求めた結果、「低所得層」として社会の底辺に沈殿していった。彼らは生活保護を受けていないが、最低生活すれすれの生活を辛うじて維持しており、いわゆるボーダーライン層<sup>10)</sup>である。1956年版の白書はその数を192万世帯972万人と推定し<sup>11)</sup>、彼ら

6) 山田 (2018), 36頁.

7) 卯月 (2018), 111頁.

8) 岩田 (2016), 136頁.

9) 厚生省 (1957), 「序にかえて」10頁.

10) 吉田によると、ボーダーラインという用語は、1949年夏ごろから使用されはじめ、1952、53年ごろから、生活保護行政により「警鐘用語」として取り上げられ、1955年前後から一般に流行したという。ま

が「国のあらゆる施策の盲点となって」おり、激化しつつある社会のゆがみとして、「もはやこれ以上、放置することのできない限界点に達している」と警鐘を鳴らしている<sup>12)</sup>。

低所得階層の内実をみてみると、2つのグループに分けることができる。1つは、零細農家、零細企業または低賃金労働者といった標準的な稼働能力をもちながら、経済的に取り残された者で、もう1つは、母子、高齢者、身体障害者などの、稼働能力にハンディキャップを負っている階層である<sup>13)</sup>。

前者に関して、それは「先進的雇用と並存する後進的雇用の、いいかえるならば広汎な不完全就業のもたらす構造的貧困」<sup>14)</sup>であり、特に若い人口層にその傾向が著しいと厚生省はこの問題を深刻に受け止めている。稼働能力を有する者に対して、「社会保障的な施策と、経済政策・農業政策・労働政策など、あらゆる部門が緊密に一体となって、チーム・ワークの妙を発揮する」必要があり<sup>15)</sup>、最低賃金制を含む完全雇用が強調されている。

後者に関して、高齢世帯と母子世帯が意識されている。この2つの世帯類型は低所得階層に多く含まれるだけでなく、一般世帯に比べ、被保護率もかなり高い。全世帯平均の被保護率は2.3%であるのに対して、高齢者世帯は18.4%であり、母子世帯は14.9%である<sup>16)</sup>。老齢は「まぎれもない貧困原因として強い圧力」をもち、過剰人口を背景に、高齢者雇用の拡大はほとんど望めず、また子による扶養も貧困への傾斜を防ぎきる力がないため、社会的扶養として年金制度の充実が提起されている<sup>17)</sup>。

一方、母子世帯については、戦傷病死による離別の世帯が減少し、1959年になると、戦争未亡人とその遺児という特殊な母子世帯問題から恒常的な母子世帯問題となった<sup>18)</sup>。母子世帯は精神的打撃と経済的打撃という二重の苦しみを背負わされ、その母は生計の維持と子の養育という二重の責任を引き受けなければならないため、最も事情が深刻である。1950年代の白書は何度も母子世帯の経済的苦境について言及し、母子世帯に対する施策を強力的に推進しなければならないとしている。母子福祉の問題は従来、児童福祉行政の一環として取り上げられ、すでに母子福祉資金の貸付

---

た、当時「ボーダーライン層」研究も盛んであった（吉田、1995、195-196頁）。

11) 厚生省（1956）、17-18頁。また、1957年版の白書では、貧困世帯のうち、8割が就業世帯、2割が無業世帯であるが、全体の4割はハンディキャップ層と重なり合っていることが指摘されている。そのため、稼働層とハンディキャップ層の2区分というより、その重なり合いを含んだ貧困層という捉え方である（岩田、2016、137頁）。

12) 厚生省（1956）、214頁。

13) 厚生省（1956）、18頁。

14) 厚生省（1957）、51-52頁。

15) 厚生省（1956）、214頁。

16) 厚生省（1957）、174頁。

17) 厚生省（1958）、49-53頁。

18) 厚生省（1959）、278頁。

や相談指導、公営住宅の優先入居などの措置がとられているが、1958年版の白書では、所得保障の観点から母子年金の必要性が説かれている。1959年に、母子福祉年金の支給が始まった。

## 2 1960年代：相対的貧困観と稼働世帯の低下

1960年代は日本にとって「黄金の時代」である。1964年に東海道新幹線が開通し、アジア初のオリンピックを開催した。1968年になると、日本の国民総生産は世界第2位に躍進し、「3C（カー、クーラー、カラーテレビ）から3V（別荘、海外旅行、社交）へ」という言葉に象徴されるように、消費水準の高度化が随所にみられ、文字どおり「戦後」は終わった<sup>19)</sup>。社会保障に関しては、1961年の国民皆保険・皆年金の実現によって、日本は「最も先進的な国の部類」に入った<sup>20)</sup>。

高度経済成長がもたらした国民生活の全般的向上と社会保険をはじめとする社会保障の諸施策の拡充によって、貧困の発生原因はかなり限られ<sup>21)</sup>、貧困の捉え方も絶対的生活困窮より、「経済成長に立ち遅れがちの人々」が感ずる格差感といった相対的なものへ変わった。相対的貧困観は生活保護基準の改訂にも反映され、1948年から導入されたマーケットバスケット方式は、1961年にエンゲル方式に切り替えられ、1965年に格差縮小方式が採用されるようになった。

生活保護制度は低所得階層に対する施策のなかで依然として大きな比重を占めているが、低所得階層への施策は本来低所得原因の排除および予防が本筋であり、医療や年金などの社会保険の拡充と各種福祉制度の充実が徐々に強調され、救貧から防貧への方向転換がみられた。

低所得階層に関して、その形成原因の複雑性や多様性が認識されながらも、基本的に稼働能力を有する不完全就業者と稼働能力にハンディキャップを負っている者へと分けられ、1950年代の分け方が継承されている。しかし、将来的には、低所得階層の構成は現在より相当変化するとし、なかでも雇用の拡大や不完全就業による低賃金現象が解消すれば、稼働世帯は低所得層から脱却する可能性をもっているため、彼らにとっては、生活保護は一時のつなぎとすべきと指摘されている。その後、1950年代に強調されていた低所得階層の問題は、1960年代の前半まで引き続きクローズアップされたが、1965年版以降は言葉の出現頻度が低下し、2000年までの間は社会福祉対策でしか登場しなくなった。

実際、被保護世帯のうち、稼働世帯は減少しつつある。被保護世帯に占める稼働世帯の割合は1960年の55.2%から1970年の33.6%に低下した（図2）。また、世帯人員の年齢構成をみても、非生産年齢層が多くなっている。このことは、「生活保護制度が労働能力喪失者に対する最低生活の保障という生活保護本来の機能に」徐々に向かっていると解釈された<sup>22)</sup>。

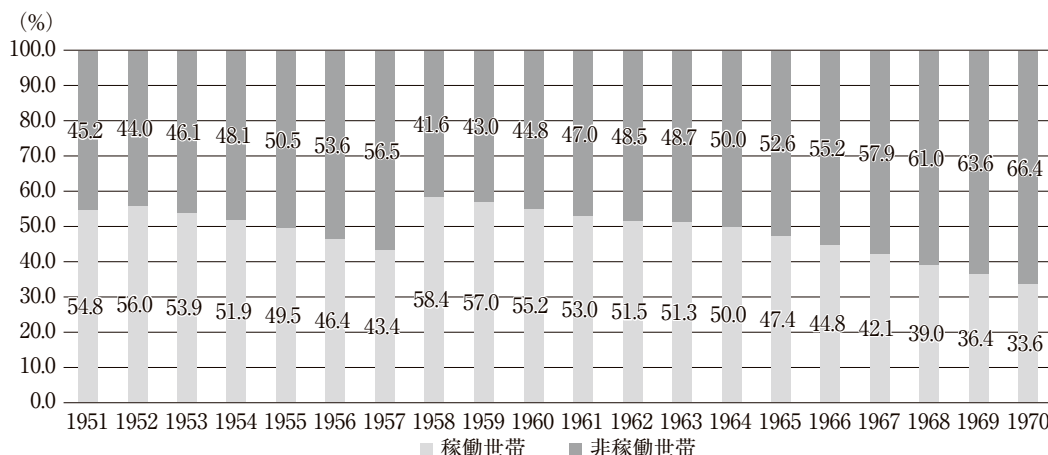
19) 厚生省（1969）、1頁。

20) 厚生省（1969）、40頁。

21) 厚生省（1964）、261頁。

22) 厚生省（1964）、269-270頁。

図2 稼働世帯と非稼働世帯の推移（1951～1970年）



出所：「1958年社会保障統計年報」および国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成。

一方、世帯類型をみると、高齢者世帯・母子世帯は依然として大きな割合を占めている。核家族の進行に伴い、家族のもつ扶養機能が低下し、老人と母子の孤立も問題となった。そのため、1960年4月から、生活保護の基準額に新たに福祉年金相当額の老齢加算が認められ、母子加算も増額された。そのほか、1962年から、離婚等生別母子世帯に対して、児童扶養手当が支給されることになり、1963年に老人福祉法が、1964年に母子福祉法が制定された。1969年10月に、寡婦福祉資金貸付制度も発足された。

特に母子世帯は母親の労働力率が高いにもかかわらず、就業機会の欠如や就業条件の劣悪などが影響し、経済発展の波に乗れず、一般世帯との所得格差が著しく、社会的に弱い立場に置かれている。したがって、母子世帯に対して、社会保障施策を強化しつつ、母子世帯の母の就業についてさらなる積極的な施策が必要とされた。1966年版の白書では、母子福祉対策の今後の基本的な問題として、雇用問題をどのように取り入れるのかが提示された。

### 3 1970年代：被保護世帯の「質的变化」

1970年に入り、日本の高度経済成長は終わりを迎えた。1973年に始まったオイルショックは日本にとって大きな転換点となった。1974年に、日本は戦後初めてのマイナス成長を経験し、1975年ごろには「福祉見直し論」が語られるようになった。ただし、先進諸国にとって苦難だったこの時期を、日本はわりと「軽傷」で乗り切り、「一億総中流化」という言葉が流行し、社会保障もかなり拡充された。1960年代の日本の社会保障は、欧米先進国への「キャッチ・アップ」の段階にあるとすれば、1970年代はこの「キャッチ・アップ」が一段落したといえる。

1971年に、児童手当制度が実施され、これにより日本は「制度的には、ほぼ完備した社会保障を

持つこととなった<sup>23)</sup>。そして、保障水準的には、1973年の「福祉元年」において、年金および医療保険の給付内容が大幅に拡充された<sup>24)</sup>。1977年版の白書は、「40年代の後半から50年度にかけて我が国の社会保障は大きく前進した。……現在の社会保障は制度の内容、水準とも国際的に遜色のないものとなっている」と明言している<sup>25)</sup>。最低生活保障についても、厳しい財政事情のもとで保護基準の改訂に最大限配慮し、一般世帯との格差が次第に縮小しているとし、老人夫婦の生活扶助費（1977年度約6万6,000円）を例に挙げ、「平均賃金に対する比率でみれば国際的にみても見劣りしないものである」と述べている<sup>26)</sup>。

生活保護において最も大きな変化は被保護世帯の構造変化である。その構造変化は1960年代に徐々に現れ、1970年代になると、被保護階層の特徴を表す「質的变化」として定着した。すなわち、稼働世帯が著しく減少し、高齢者、傷病・障害者、母子などの社会的ハンディキャップを有する世帯が次第に増加していることである<sup>27)</sup>。「かつての失業による貧困は影をひそめ」、生活保護行政は「老齢または母子、心身にハンディキャップをもつ階層を主たる対象とした」ものへと変貌していき、1978年に、これらの社会的ハンディキャップ層が全被保護世帯の87.4%を占めるようになった。

この「質的变化」に対処すべく、厚生大臣の諮問を受けた中央社会福祉審議会生活保護専門分科会は1971年に最終答申を行った。答申では、被保護世帯の動向を踏まえ適切な対応を行っていく必要があると述べ、具体的に以下のことが提案された。第一に、高齢者など社会的、身体的ハンディキャップをもつ者に対して、その特殊なニーズを考慮し、資産保有や勤労収入の控除について特別な配慮を行うことである。第二に、労働能力のある者について、自立意欲をそこなわないよう配慮し自立の促進を図ることである<sup>28)</sup>。つまり、生活保護の実施において、労働能力の有無によって異なる対処法が提示されるようになった。実際、1970年代においては、世帯分離の条件緩和や家族介護料・介護加算の新設、保有資産の容認範囲の拡大などが行われ、高齢者・身体障害者への処遇充

23) 厚生省（1972）、1頁。

24) 具体的に、年金保険については、5万円年金の実現や物価スライド制の導入であり、医療保険については、健康保険の家族の給付率の7割への引き上げ、65歳以上の寝たきり高齢者を含む老人医療の無料化および高額療養費制度の新設である。

25) 厚生省（1977）、137頁。

26) 厚生省（1977）、48頁。

27) 「質的变化」に関する記述は微妙に変化している。1970年版から1972年版までの白書では、「老人、身体障害者などの本来的に稼働能力が少ない、社会的に障害を有する階層」と記され、1973年版には「高齢者、身体障害者等社会的ハンディキャップを有する階層」と変わった。1974年版から1976年版までの白書では、「高齢者、傷病、障害者など社会的ハンディキャップを有する階層」と傷病世帯が付け加えられた。1976年版の白書は『婦人と社会保障』を特集しており、1977年版から、記述は「高齢者、母子、傷病障害者などの社会的ハンディキャップを負った層」となり、さらに母子世帯が追加された。

28) 厚生省（1972）、302頁。



実に重点が置かれていった。

その背景の1つは、人口の高齢化である。1970年に日本の高齢化率は7%に達し、政府は1970年代の早い時期にすでに高齢化問題を意識しはじめている。1970年版の副題は「高齢者問題をとらえつつ」であり、1972年版のそれは「近づく年金時代」である。1975年版の白書では、「我が国の社会保障が当面する最も大きな問題は、今後急速に人口の老齢化が進行することである」<sup>29)</sup>と明確に述べ、そして1977年版と1978年版の白書も高齢者問題をテーマとしている。

一方、全国家庭児童調査や、国民生活実態調査、母子世帯実態調査など多くの調査結果から、母子世帯は依然として厳しい状況にあることがわかった。これに対して、母子福祉法を中心に、関連施策との有機的連携が必要としながらも、雇用の促進、安定した就業確保への援助強化が説かれている。また、1979年版の白書では、父子世帯について初めて言及した。父子世帯に対して、子育てに対する支援が必要であるが、就労所得があり、経済的に困る世帯も少ないため、特別な所得保障対策が必要ではないとされた。

このように、同じハンディキャップ層であっても、高齢者世帯と母子世帯への対応には異なる重点が置かれている。その理由について、面白いことに、1970年版の経済白書のなかでわかりやすく説明されている。この白書によれば、「老齢世帯と母子世帯を比べると、相対的に就業人員の多い母子世帯の方が平均消費支出額が高く、世帯間の不平等度も近年若干の改善を示している。社会参加の機会が多い階層ほど成長の成果に浴しうることを示唆するものであ」る。つまり、就業すれば貧困が解消していくという見立てである。実際、同白書は低所得層のうち、ワーキングプアは解消されたと認識している<sup>30)</sup>。

#### IV 社会保障の抑制期における貧困対策

##### 1 1980年代：高齢化への懸念と適正運営

1980年代に、経済成長の鈍化と財政支出の悪化のなかで、「日本型福祉社会論」が登場し、日本社会保障の基調は抑制に変わった。これまでの先進諸国へのキャッチ・アップは放棄され、日本「独自の福祉社会の実現」に方向転換し、自立自助・社会連帯の精神、家族基盤に根ざす福祉、民間活力の活用が強調されるようになった。1970年代に、財政窮迫のなかで福祉水準を維持しようとする厚生省も、白書のなかで、明確に「社会保障制度を拡張し、その量的水準の向上だけを目指した時代は、もはや終わっている」と宣告した<sup>31)</sup>。

---

29) 厚生省（1975）、4-5頁。

30) 岩田正美（2017）、194頁。

31) 厚生省（1983）、1頁。

表 1 1980年代の厚生白書の副題一覧

年版	厚生白書の副題
1980	『高齢化社会への軟着陸をめざして』
1981	『国際障害者年―「完全参加と平等をめざして」』
1982	『高齢化社会を支える社会保障をめざして』
1983	『新しい時代の潮流と社会保障』
1984	『人生80年時代への社会保障の対応』
1985	『長寿社会に向かって選択する』
1986	『未知への挑戦―明るい長寿社会をめざして』
1987	『社会保障を担う人々―社会サービスはこう展開する』
1988	『新たな高齢者像と活力ある長寿・福祉社会をめざして』
1989	『長寿社会における子ども・家庭・地域』

出所：筆者作成。

1980年代の厚生省の問題関心は高齢化であり、白書の副題をみてもわかるように、この時代は高齢化一色である（表1）。高齢化とそれに伴う社会保障費用の増加にどう対応すべきかがこの時代のメインテーマであり、白書における生活保護に関する記述は一気に減少した。

「来たるべき高齢化社会においても十分耐えられる」、「安定的にかつ有効に機能しうる芯の強い」社会保障制度にするために、「社会保障制度の給付として何が重要なのかを見極め、必要度の低い給付の見なしを進めていくことが肝要である」<sup>32)</sup>と、社会保障制度の優先順位付けが始まった。

社会保障制度を全体的に見直すなか、生活保護に関する論調も大きく変わった。まず、生活扶助基準について、一般国民の消費実態とほぼ妥当な水準に達しているとし、1984年に水準均衡方式<sup>33)</sup>が導入され、改定率が低く抑えられた。

第二に、生活保護の不正受給問題についてである。1985年版の白書では、初めて「適正な制度運営の実施」という小見出しが新設された。不正受給に対して、保護費の返還など法の厳格な適用や、実施体制の整備、収入、保有資産などについての届出義務履行の徹底、生活実態の把握など未然に防ぐことが強調され、事実上保護申請前のハードルを設けることとなった。その後の白書も基本的にこの内容を踏襲している。しかし、1980年代の不正受給はそれほど多くなかった。1980年は402件で、全体の0.054%にすぎず、1984年になっても0.018%でしかない。適正運営が行われた1985年においては、不正受給率が大幅に上昇したが、全体に占める割合は0.12%であった。不正受

32) 厚生省（1983）、14頁。

33) 岩永（2011）によると、「水準均衡方式」という名称を確定したのは1985年度であった。確かに、1985（昭和60）年版の白書で初めて「水準均衡方式」という名称が登場した。また、岩永（2011）は、「水準均衡方式」は単に「格差縮小方式」の延長線にあるだけで、新しい算定方式と呼べるものではないと指摘している。

給を放任するわけにはいかないが、全体でみればわずかな比率なので、制度の必然的な維持費用とも考えられる<sup>34)</sup>。適正運営の名のもとで、被保護者数は1984年をピークに、年々減少していた<sup>35)</sup>。

第三に、自立助長の強調である。受給期間が長期化するなか、生活保護は自立自助を原則とするようになった。稼働年齢層の者を中心に、個別指導を強化し自立助長を推進していくのはもちろんのこと、精神障害者等に対しても、退院後の住居の確保などによる社会復帰の促進を図るべきとされた。1983年に、社会的ハンディキャップを負う世帯は被保護世帯の9割を超えるようになった。

母子世帯については、離婚率の上昇による生別母子世帯の増加が新たな傾向として現れた。1961年には、死別母子世帯が77.1%を占めていたが、1983年には逆に生別母子世帯が63.9%を占めるようになった。生別母子世帯の増加は、被保護の母子世帯および児童扶養手当の受給者の増加をもたらした。1984年版の白書は、「婦人就労の増大、保育所の整備、貸付金制度の拡充等により、母子世帯が自立していくための環境は改善されてきている」<sup>36)</sup>と述べ、その後被保護母子世帯に対して、自立更生計画をたてるなど指導援助を強化する方針が明示された。また、1985年に、児童扶養手当法が改正された。児童扶養手当制度を従来の母子福祉年金の補完的的制度から、母子家庭の生活安定と自立促進を通じて児童の健全育成を目的とする福祉制度に改めるため、所得制限および手当額の二段階制の導入、扶養義務の徹底などを含む給付の重点化と称する給付抑制が進められるようになった。

## 2 1990年代：少子高齢化のなかでの周縁化

1990年代の日本を一言でいえば、経済と政治のダブル混乱期である。経済的には、周知のようにバブルの崩壊であり、政治的には頻繁な政権交代である。1993年に誕生した細川政権は1年もたず、羽田政権、村山政権、橋本政権が相次いで登場した。第二次橋本内閣は社会保障構造改革を含む六大改革を提案した。しかし、生活保護は構造改革と称した根本的改革を目指したなかで、運用上でとられた新たな措置はほとんどなく、一連の改革から取り残されたといったほうが適当である<sup>37)</sup>。実際、当時の厚生官僚の発言からも、この時期に政治的にも、社会的にも生活保護への関心が薄れていることがわかった<sup>38)</sup>。

1990年代の白書もそれを反映し、生活保護に関する記述は1980年代よりもさらに減少した。1990年版から1993年版の白書では、生活保護は第1編の所得保障の節で述べられ、地域の実情に即した

---

34) 福田（2014）、263頁。

35) この減少傾向について、1987年版の白書は他法他施策の整備状況や制度の運用問題などが複雑に絡み合った結果としながらも、生活保護制度の適正運用に関する取り組みが影響していると認めている。

36) 厚生省（1984）、67頁。

37) 岩永（2011）、255頁。

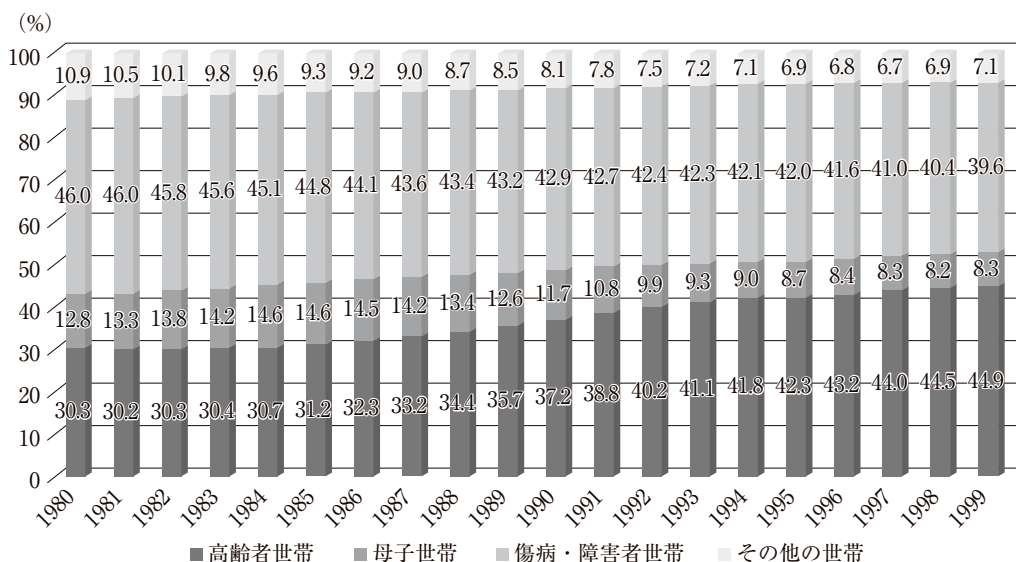
38) 詳しいことは炭谷（1990）、（2000）を参照されたい。

実施、収入・資産の的確な把握、不正受給への処分および高齢者世帯の処遇充実と、ほぼ同じ内容の記述に終始している。1995年版から1998年版までの白書では、生活保護が第1編の項目から消え、第2編の「制度概要及び基礎統計」においても、図表による簡単な説明しかなかった。

高齢化の急速な進展と家族規模の縮小傾向などから、高齢者の介護問題が大きな課題となり、また、1989年の「1.57ショック」は少子化傾向を顕在化させ、次第に少子化対策も重要な政策課題となった。1993年版の白書では、子どもと高齢者の問題は厚生行政の「車の両輪」と述べ、1996年版の白書では、「少子・高齢社会が現実のものとなっている今日、最も緊急かつ重要な課題となっているのは、家族の高齢者扶助機能および子どもの養育機能の低下に対応した新たな高齢者介護制度の創設と育児支援策の在り方である」<sup>39)</sup>とこの時期の政策関心がより明確に示された。そのうち、高齢化対策として新たに成立した介護保険は何より生活保護の運営に影響した。介護保険の導入に際し、生活保護に介護扶助が、生活扶助費に介護保険料加算の仕組みが新設された。しかし、不思議なことに、白書にはその改正に関する記載がなく、2000年版に唐突に「介護扶助」が示されているのみであった。

高齢化の進行は被保護世帯にも影響した。1990年代は保護率低下の時代でもあり、1995年に7%と史上最低の保護率を記録した。その後徐々に上昇するが、1999年まで7%台を維持した。全体的に受給者が減少したなか、高齢者世帯は増加し、図3でみるように、1995年には従来最も多かった

図3 被保護世帯の世帯類型別構成比（1980～1999年）



注：1999年から傷病者世帯と障害者世帯が別々に表示されるようになった。

出所：国立社会保障・人口問題研究所「『生活保護』に関する公的統計データ一覧」より作成。

39) 厚生省（1996）、5頁。

傷病・障害者世帯を上回った。また、高齢者世帯を含むハンディキャップ層は1983年からずっと被保護世帯の9割を超え、稼働世帯を含む「その他の世帯」は全体の1割にも満たない。その傾向は1990年代に入ってから一層顕著になった。

一方、ハンディキャップ層のうち、母子世帯は1980年代半ばごろの14.6%から1999年の8.3%とその低下が目立っている。そもそも母子世帯に関する言及が少ない1990年代の白書では、その低下や理由について一切触れていなかった。湯澤（2004）は「適正化」政策のなかで、子の父に対する扶養義務履行が強力に要請されたこと、そして母子世帯を「稼働年齢層がいる世帯として自立助長が期待できる」というふうにつえ、就労指導がより強く要請されたことが減少傾向の背景にあると指摘している<sup>40</sup>。少子化対策も子育てと就業の両立支援が謳われ、母子世帯への自立促進、自立支援が引き続き強化され、1998年には総合的な就労支援体制の整備を行う就労促進支援事業が始まった。

## V 考 察

以上、1950～1990年代の厚生白書に基づき、生活保護を中心とする貧困対策を辿ってみた。以下では、各時代の政策関心および貧困政策の対象との関連で整理してみる。

1950年代は、貧困はまぎれもなく社会的そして政治的なメインイシューであった。1950年代の半ばになると、日本は戦前の経済水準まで回復したとはいえ、「近代」と「前近代」の二重構造が存在し、過剰人口は収益の低い零細企業などに吸収されざるをえず、低所得層として社会の底辺に沈殿していく。したがって、この時期の貧困問題は、高齢や母子、障害などの稼働能力にハンディキャップを負っている層だけでなく、稼働世帯いわゆるワーキングプア層をも含み、両者がオーバーラップした形で貧困層を構成していたのである。また、この時期にほかの社会保険制度が整備されていないため、生活保護制度が主たる所得保障として機能していた。

1960年代は「黄金の時代」であり、高度成長のなかで、社会保険や社会福祉が拡充され、福祉国家なみの給付水準を実現することが目指された。貧困は相対的に捉えられるようになり、算定方式はマーケットバスケット方式から格差方式へと変わり、それに伴い、生活保護の基準は大幅に引き上げられた。年金制度は成立したとはいえ、まだ保障水準が低いため、生活保護制度は所得保障として依然として重要な役割を果たしている。被保護世帯に占める稼働世帯の割合が低下しつつあるが、3割ほどあることがなお重要視されている。大きな割合を占めている高齢者世帯と母子世帯には加算措置がとられた。ただし、母子世帯に関しては、今後の基本問題として雇用問題が言及されるようになった。

---

40) 湯澤（2004）、60頁。

1970年代の日本は、2度のオイルショックを経験したが、経済的打撃は「軽度」に済み、社会保障全体は引き続き拡充され、制度の内容、水準とも国際的に遜色ないものとなった。所得保障としての生活保護の役割が徐々に縮小していき、政策関心も高齢化問題に収斂していくなか、貧困問題への関心度が低下した。1960年代から始まった被保護世帯における稼働世帯の低下とハンディキャップ世帯の増加は「質的变化」として定着し、生活保護の実施は労働能力の有無によって異なる対処が行われるようになり、同じくハンディキャップ層の高齢者世帯と母子世帯についても対応の違いがみられた。

1980年代は社会保障にとっても生活保護にとっても大きな変化が起きた時期である。社会保障全体の量的拡張が終わり、「増税なき財政再建」というスローガンのもとで、抑制が基調となった。厚生省の関心は高齢化一色となり、高齢人口の増大と社会保障の財政負担が懸念されていた。貧困問題どころか、生活保護自体に関する白書の記述は一気に減り、生活保護をめぐる論調も大きく変わった。1980年代半ばから、自立助長や不正受給問題が強調され、社会的ハンディキャップを負う世帯は被保護世帯の9割を超え、事実上労働能力の有無によって保護対象を選別するようになった。

1990年代は、社会的にも政治的にも生活保護への関心が薄れ、構造改革から生活保護が取り残された時期である。少子高齢化への対策が最も緊急かつ重要な課題となり、貧困問題は政策の周辺に追いやられた。受給者数や受給率は低下し、稼働世帯や母子世帯は被保護世帯の1割以下に抑えられた。

要するに、1950～1990年代までの白書を通してみると、貧困問題は政策の中心から周辺へ、そして貧困対策の政策対象は稼働世帯を含む低所得層から高齢者や障害・傷病をもつ「ハンディキャップ層」へという2つの流れを見出すことができる。貧困問題への対応は積極的から消極的になり、政策対象も稼働世帯に対して包摂から排除へと転じた。1980年代の適正化や1990年代の無作為によって放置された貧困問題は、2000年代に入ると、稼働世帯を含むワーキングプアの問題や子どもの貧困問題として「再発見」された。したがって、2000年代以降の生活保護の機能不全は、むしろ1980年代および1990年代の政策運用を反映した結果といったほうが妥当であろう。

最後に、1999年版の白書に登場し、その後2000年代の貧困対策の主流となった「自立支援」について、若干敷衍して本稿を閉じたいと思う。

「自立支援」という方向性自体は、2000年の「社会福祉の基礎構造改革」によって打ち出されている。その後、高齢者、障害者、母子世帯だけではなく、若者、生活困窮者へと展開し、2000年代は「自立支援」のオンパレードであり、2010年代はそれをさらに強化する方向に進んでいる。しかし、貧困対策において、本来最低生活を保障できる現金給付と生活をサポートするさまざまな現物（サービス）給付の両方が必要であり、現物給付はけっして現金給付を代替できるものではない。一貫して「自立」が強調されている母子世帯はいい例である。近年の「自立支援」はどうも生活保

護基準の削減とセットで行われているように見える<sup>41)</sup>。まず貧困救済のために存在する生活保護制度の機能を向上させ、そのうえで「自立支援」を行うべきであろう。

#### 参考文献

- 阿部彩（2014）『子どもの貧困Ⅱ—解決策を考える』岩波書店。
- 岩田正美（2016）『社会福祉のトボス—社会福祉の新たな解釈を求めて』有斐閣。
- 岩田正美（2017）『貧困の戦後史—貧困の「かたち」はどう変わったのか』筑摩書房。
- 岩永理恵（2011）『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析』ミネルヴァ書房。
- 岩永理恵（2018）「第1章 『食うに困る』が貧困か？」岩永理恵・卯月由佳・木下武徳『生活保護と貧困対策—その可能性と未来を拓く』有斐閣，1-16頁。
- 卯月由佳（2018）「第8章 生活保護で対応しきれない貧困？」岩永理恵・卯月由佳・木下武徳『生活保護と貧困対策—その可能性と未来を拓く』有斐閣，103-118頁。
- 厚生省『厚生白書』（昭和31年度～平成11年版）。
- 駒村康平（2019）「第1章 2000年代以降のセーフティーネットの再編」駒村康平・田中聡一郎『検証・新しいセーフティーネット—生活困窮者自立支援制度と埼玉県アスポート事業の挑戦』新泉社，14-38頁。
- 炭谷茂（1990）「生活保護行政の運営にあたって」『生活と福祉』第413号，4-6頁。
- 炭谷茂（2000）「講演 生活保護の現状と課題」『生活と福祉』第532号，10-13頁。
- 福田義也（2014）『生活保護制度の社会史（増補版）』東京大学出版会。
- 山田篤裕（2014）「相対的貧困基準と生活保護基準で捉えた低所得層の重なり—国民生活基礎調査に基づく3時点比較」『三田学会雑誌』106（4），101-119頁。
- 山田篤裕（2018）「貧困基準—概念上の『絶対』と測定上の『絶対・相対』」駒村康平編著『貧困』ミネルヴァ書房，24-39頁。
- 湯澤直美（2004）「日本における母子世帯の現代的様態と制度改革—ワークフェア型政策の特徴と課題」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』第6号，45-66頁。
- 吉田久一（1995）『日本の貧困』勁草書房。

（千葉商科大学商経学部准教授 博士（経済学））

---

41) 2013年に、セーフティーネットの再編として、新たな「生活困窮者自立支援法」が制定され、2015年4月より、「生活困窮者自立支援制度」がスタートした。この新しい制度は、生活困窮者支援と生活保護の抑制という「光と影」の二面的性格をもっているのではないかと批判を受けた（駒村，2019，28頁）。